Kontu-hartze Orokorraren Zerbitzua Servicio de Intervención General Karlos III.a, 4-1. • Carlos III, 4-1° 31002 PAMPLONA/IRUÑA Tel. 848 42 72 71

Informe de Fiscalización

Ejercicio:

Nº Expediente:

Sociedad:

2021

0060002691

CFNA

Tipo de documento:

Órgano Gestión:

C00006

D7

Centro Contable de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones

Tema Expediente:

DIGITALIZACION-MANTENIMIENTO SIG TRANSPORTES 2022

En relación con el expediente de Resolución de la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible por la que se aprueba el encargo a Tracasa Instrumental, S.L. de los trabajos denominados "Digitalización y mantenimiento de la información geográfica del SIG de transportes" para el ejercicio de 2022, esta Intervención Delegada formula el presente reparo suspensivo de la tramitación.

ANTECEDENTES

- 1. Con fecha 19 de noviembre de 2021, el Servicio de Planificación y Régimen Jurídico de Transportes presenta para su fiscalización propuesta de Resolución de la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible por la que se aprueba el encargo a Tracasa Instrumental, S.L. de los trabajos denominados "Digitalización y mantenimiento de la información geográfica del SIG de transportes" para el ejercicio de 2022.
- 2. Con fecha 23 de noviembre de 2021, el Interventor General envía a las intervenciones delegadas las "pautas coordinadas de actuación en los encargos a entes instrumentales" remitidas previamente a las Secretarías Generales Técnicas para su remisión a las unidades departamentales que tramitan encargos a entes instrumentales con la finalidad de garantizar una actuación coordinada con relación a los mismos.

Entre otros aspectos, señala el Interventor General que uno de los asuntos fundamentales que se aborda en el citado documento principal es el relativo al límite de las actuaciones encargables, que está constituido por la prohibición de que las mismas impliquen el ejercicio de potestades públicas. La apreciación del ejercicio de una potestad administrativa o potestad pública puede llegar a resultar muy complicada, porque hemos podido constatar que la línea que separa lo que son potestades públicas de lo que no, es muy fina. La pretensión del grupo de trabajo no ha sido elaborar una lista exhaustiva —y, por tanto, cerrada— de las actividades que no implican el ejercicio de potestades públicas o administrativas partiendo de la base del análisis individual de cada potencial prestación, sino que éstas deben estar claramente definidas en el pliego que rige el encargo, debiendo venir acompañado el expediente de un informe jurídico (con el visto bueno de Secretaría General Técnica) que abordará esta cuestión. Por ello, la propuesta de encargo deberá darse por buena, en lo que respecta a este aspecto, por la Intervención Delegada con base en el mencionado informe jurídico.

Dado que el expediente de referencia no cumple las premisas que han de ser tenidas en cuenta por los diferentes Departamentos a la hora de gestionar los encargos, ni las conclusiones que de ellas se derivan ni el informe jurídico citado, con fecha 26 de noviembre de 2021 se devuelve el expediente a la unidad gestora para corregir y completar el expediente y proceder al cumplimiento de aquellas.

; tar

 Por último, con fecha 7 de diciembre de 2021 esta Intervención Delegada recibe el expediente definitivo, una vez modificado.

CONSIDERACIONES

I. SOBRE EL OBJETO DEL ENCARGO

1. El artículo 8 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (en adelante LFCP) establece que la misma no será de aplicación a los encargos de prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios y concesiones de obras y servicios que los poderes adjudicadores sometidos a la misma decidan realizar a sus entes instrumentales.

Por su parte, el Decreto Foral 23/2014, de 19 de febrero, por el que se regulan los encargos a entes instrumentales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra establece en su artículo 5 "Régimen administrativo del encargo" que cuando un Departamento u Organismo Autónomo precise realizar un encargo instruirá un expediente en el que se incluirán los trámites técnicos, jurídicos, presupuestarios, de control y de aprobación del gasto, análogos a los establecidos para los contratos administrativos.

2. El Pliego de Condiciones Reguladoras establece en su artículo 1 que el objeto del encargo son los trabajos de asistencia técnica para la digitalización y mantenimiento de la Información Geográfica generada durante 2022 en la Dirección General de Transportes y Movilidad Sostenible. Nos encontraríamos, en principio, ante un encargo de prestaciones propias del contrato de servicios, y para su definición hay que remitirse al artículo 30 de la LFCP.

La actual LFCP deja atrás la tradicional denominación de "asistencia" y en su artículo 30 define el contrato de servicios como aquel cuyo objeto sea distinto del contrato de obras o suministros, mediante el que se encarga por un precio a un empresario o profesional la prestación de un servicio, incluyendo aquellos en los que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario.

El mismo artículo 30 en su apartado tercero determina que no podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

Por otro lado, el artículo 7 de la LFCP determina que una serie de contratos, que bien podrían ser considerados de servicios, quedan excluidos de la aplicación de la Ley Foral en razón de su propia naturaleza y de la existencia de una normativa específica. Además de los señalados como excluidos en dicho artículo, también se deben entender excluidos, por la existencia de normativa propia y específica, aunque dicho artículo no lo diga expresamente, la relación de servicios de los funcionarios y los contratos regulados en la legislación laboral. Estas exclusiones se recogen expresamente en el artículo 10 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, que en su apartado g) establece que la presente Directiva no se aplicará a aquellos contratos públicos de servicios relativos a los contratos de trabajo.

3. Las características de un contrato de trabajo son las siguientes:

- La prestación del contrato se realiza en las dependencias administrativas usando los medios de la Administración.
- Se somete al horario y jornada del personal laboral o funcionarial de la Administración.
- Existe una relación de dependencia, ya que la persona contratada se somete a las instrucciones del Jefe/a de Negociado, Jefe/a de Sección o Director/a de Servicio en régimen de subordinación.
- El objeto del contrato es un conjunto difuso de actividades, tareas normales y permanentes del ente contratante, cuando el espíritu de la legislación sobre contratación administrativa es cubrir necesidades ocasionales y su objeto debe estar concretado.

En el Pliego de Condiciones del encargo se describen las tareas a desarrollar:

- Apoyo en las tareas de definición, así como posterior digitalización y representación gráfica, de las nuevas líneas propuestas en el PITNA (Plan Integral de Transporte Público Interurbano de Viajeros de la Comunidad Foral de Navarra). Obtención de la información necesaria para efectuar la planificación económica de las mismas.
- Análisis de la información recibida en el Sistema de Modernización relacionada con la explotación del servicio, así como elaboración de informes al respecto: horarios de paso por parada y discrepancias con horarios planificados, matrices origen/destino de personas usuarias, etc.
- Elaboración de material gráfico y alfanumérico solicitado por las distintas secciones de la Dirección General para desarrollar sus respectivos cometidos.
- Mantenimiento y actualización de la información almacenada en ArcMap/GeoT (SIG de Transportes) relativa a los servicios realizados dentro de las concesiones actualmente en explotación (líneas, itinerarios, horarios, paradas, calendarios, etc.).
- Preparación de los ficheros (GTFS, XML, SHP, KMZ) con información de los servicios de transporte de viajeros en autobús cuya titularidad o autorización corresponde a esta Administración, utilizados tanto en el Sistema de Modernización como para su difusión general a través de distintos medios como la web de información NBUS, la web de Gobierno Abierto de Navarra Open Data-, el Sistema de Información Territorial de Navarra, SITNA -, Infraestructura de Datos Espaciales de Navarra IDENA-, etc.
- Recopilación de los datos básicos necesarios para la elaboración, generación y distribución de los ficheros (CSV) con las tarifas aplicables en cada concesión de transporte interurbano de viajeros en autobús, y utilizadas tanto por el Sistema de Modernización como por las empresas adjudicatarias de los servicios.
- Depuración de los datos cargados en ArcMap/GeoT con el fin de optimizar su consulta, mejorar su utilidad y facilitar su comprensión (tipos de días en calendarios, exportación de datos, detección de incongruencias o fallos, etc.)
- Propuestas de mejora de las funcionalidades de ArcMap/GeoT de acuerdo a las necesidades derivadas de la operativa del Sistema de Modernización, así como de las iniciativas que puedan surgir desde otras secciones de la Dirección General.

A la vista de dichas tareas, esta Intervención Delegada señala:

a) El objeto del encargo no está determinado. Las prestaciones ni están suficientemente delimitadas ni constituyen una prestación con sustantividad propia, sino que, por el contrario, se corresponden con las tareas propias de un puesto de trabajo perteneciente a la plantilla orgánica de la unidad administrativa afectada, correspondientes a la gestión ordinaria del Servicio y necesarios para el desarrollo de sus competencias propias.

El contrato administrativo tiene por objeto un resultado que se ha de lograr mediante una actividad realizada por el contratista, pero no se toma como objeto la actividad en sí misma independiente del resultado final.

Así, tras analizar el expediente, se verifica que el encargo encomendado no exige la obtención de un resultado al que se deba orientar la actividad que debe prestar la empresa contratista, sino que se señala como objeto la propia actividad ordinaria que desarrolla la entidad contratante por medio de los empleados públicos en ejercicio de sus competencias.

Es decir, se encargan a un ente instrumental las funciones que son competencia de una Sección de la Administración, supliendo de esta forma una actuación administrativa a través de un encargo a un tercero.

b) En el presupuesto del encargo figura un total de 1.592 horas de Gestor de Proyecto N7, es decir, una persona a tiempo completo ya que la jornada anual de la empresa pública es de 1.592 horas. En cuanto al plazo de ejecución de los trabajos, el artículo 4 del Pliego de Condiciones indica que los trabajos encargados se ejecutarán desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2022.

A este respecto, señalar que los trabajos los viene realizando a lo largo de todo el año una técnica en las instalaciones del Servicio de Planificación y Régimen Jurídico del Transporte, por lo que el desarrollo de las actividades debe ajustarse a las horas y jornadas de apertura de las oficinas del departamento, recogidas por la correspondiente Orden Foral por la que se aprueba el calendario laboral del año para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

La presencia física de los trabajadores de la empresa pública en las dependencias no está justificada, y tan solo podría venir motivada por la imposibilidad de realizar los trabajos encargados fuera de las oficinas administrativas, motivación que no existe en el presente caso. La presencia física en las instalaciones y el régimen de jornada similar al resto del personal implica una dependencia de dichos trabajadores de la persona que ejerce las funciones directivas del órgano administrativo."

c) A modo de ejemplo, se adjunta como anexo a este informe de fiscalización un documento denominado "Relación de tareas realizadas en la asistencia técnica al Servicio de Planificación y Régimen Jurídico de Transportes de Gobierno de Navarra" de fecha 21/05/2021. Este documento figura incorporado al expediente de abono del primer cuatrimestre del encargo tramitado para 2021 similar al expediente de referencia y en él se detallan los trabajos realizados desde el 1 de enero al 30 de abril de 2021 por la persona de Tracasa Instrumental destinataria del encargo en las dependencias del Departamento. El documento está firmado por el Responsable de Áreas y Proyectos y Desarrollos GIS de Tracasa Instrumental, S.L.

Como se puede observar, se incluyen labores tales como consultas realizadas por compañeros de la sección, reuniones varias para establecer criterios o para enfocar el trabajo de personal funcionario, formación a otro funcionario, supervisión de la información generada por este o resolución de dudas de la Directora General, tareas que exceden ampliamente de lo que debe constituir el objeto del encargo. Se incluyen incluso tareas objeto de un encargo distinto, como es la revisión de paradas y marquesinas.

4. No encontramos, en definitiva, ante un expediente de encargo que en realidad debería ser una contratación de personal a través de Función Pública, ya que las funciones encargadas se corresponden con un área de la actividad de la propia Administración, en base a sus propias competencias, consisten en tareas continuadas y permanentes propias del funcionamiento administrativo, a medida que vayan surgiendo, bajo la instrucción y dependencia de la persona responsable de la unidad gestora, y aplicables a puestos de trabajo propios de la estructura administrativa. En el fondo del asunto está la contratación de personal infringiendo los procedimientos selectivos de personal que tienen carácter de derecho fundamental en la propia Constitución.

En definitiva, a juicio de esta Intervención Delegada y respecto al expediente que se examina, no estaríamos antes un encargo de prestaciones propias del contrato de servicios sino ante una contratación sometida al Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y de la competencia de la Dirección General de Función Pública del Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior del Gobierno de Navarra.

Por último, señalar que se viene tramitando un encargo similar de forma repetida desde hace varios años y esta Intervención Delegada ha venido formulando sucesivamente reparos con la calificación de no suspensivos de la tramitación en los que se ponían de manifiesto una serie de observaciones relativas a la problemática señalada, observaciones que nunca han sido contestadas por el Departamento. A juicio de esta Intervención Delegada, y tras un análisis más profundo y exhaustivo, la calificación correcta debe ser la de reparo suspensivo de la tramitación.

II SOBRE EL INFORME JURÍDICO

Con fecha 23 de noviembre de 2021, el Interventor General remite a las intervenciones delegadas las "pautas coordinadas de actuación en los encargos a entes instrumentales" y señala lo siguiente:

En el ejercicio de las funciones que la Comisión de Coordinación tiene atribuidas en virtud de lo dispuesto en el art. 3 del Decreto Foral 110/2005, de 5 de septiembre, por el que se regula la Comisión de Coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (entre las que se halla la de "coordinar, desde el punto de vista jurídico, administrativo y procedimental la actuación de los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sin perjuicio de las atribuciones de otros órganos de carácter horizontal" y la de "estudiar y proponer actuaciones destinadas a mejorar y perfeccionar los métodos de trabajo de los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, a fin de que puedan actuar con la máxima uniformidad, en coordinación y de acuerdo con las directrices establecidas, para las diferentes materias susceptibles de una actuación unitaria, por las unidades orgánicas competentes") ha elaborado, como fruto de las labores de un grupo de trabajo creado en su seno (al que ha sido invitada Intervención General), un documento acompañado de las principales premisas que han de tener en cuenta los Departamentos al gestionar los encargos a los entes instrumentales.

El documento principal contiene las premisas que han de ser tenidas en cuenta por los diferentes Departamentos a la hora de gestionar los encargos, así como las conclusiones que de ellas se siguen.

En particular, uno de los asuntos fundamentales que se aborda en el citado documento principal es el relativo al límite de las actuaciones encargables, que está constituido por la prohibición de que las mismas impliquen el ejercicio de potestades públicas. La apreciación del ejercicio de una potestad administrativa o potestad pública puede llegar a resultar muy complicada, porque hemos podido constatar que la línea que separa lo que son potestades públicas de lo que no, es muy fina. La pretensión del grupo de trabajo no ha sido elaborar una lista exhaustiva —y, por tanto, cerrada— de las actividades

que no implican el ejercicio de potestades públicas o administrativas partiendo de la base del análisis individual de cada potencial prestación, sino que éstas deben estar claramente definidas en el pliego que rige el encargo, debiendo venir acompañado el expediente de un informe jurídico (con el visto bueno de Secretaría General Técnica) que abordará esta cuestión. Por ello, la propuesta de encargo deberá darse por buena, en lo que respecta a este aspecto, por la Intervención Delegada con base en el mencionado informe jurídico.

Interesa recalcar este último párrafo: la Intervención Delegada debe dar por buena la propuesta de encargo con base en el informe jurídico que acompañe el expediente y que abordará la cuestión suscitada.

Así, consta incorporado al expediente un informe jurídico de la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico del Transporte de fecha 8 de noviembre de 2021 en el que indica:

En el presente supuesto, las tareas objeto del encargo para la "Digitalización y mantenimiento de la información geográfica del SIG de Transportes, que se especifican en el artículo 2 del Pliego de condiciones reguladoras de dicho encargo, son de carácter técnico y no suponen el ejercicio de potestades públicas que impliquen el ejercicio de autoridad pública."

En dicho informe no consta el visto bueno de la Secretaría General Técnica.

Señalar asimismo que dicho informe jurídico no aborda la problemática planteada en los sucesivos reparos no suspensivos formulados en ejercicios anteriores de encargos similares a este y sobre la que este informe de fiscalización da cuenta en el apartado I de las Consideraciones.

CONCLUSIÓN

En consecuencia, y a la vista de lo señalado en el apartado I de las Consideraciones, esta Intervención Delegada formula el presente reparo suspensivo de la tramitación del expediente por considerar que se da el supuesto contemplado en el artículo 101.2.d) de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra: "Cuando se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, o cuando la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos a la Hacienda Pública de Navarra o a un tercero".

En caso de discrepancia, el órgano gestor deberá proceder en la forma señalada en el artículo 102.1 de la misma Ley Foral.

Gobierno de Navarra
Departamento de
Economía y Hacienda

Pamplona, a 7 de diciembre de 2021

Jesús Muñoz Apesteguia

Intervención Delegado en el Departamento de Cohesión Territorial



RELACIÓN DE TAREAS REALIZADAS EN LA ASISTENCIA TÉCNICA AL SERVICIO DE PLANIFICACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE TRANSPORTES DE GOBIERNO DE NAVARRA

Fecha: 21/05/2021

Índice

1.	INTRODUCCIÓN	1
2.	TRABAJOS REALIZADOS	1
	2.1. CONSULTAS/ACTUALIZACIÓN GEOT	1
	2.2. WEB INFORMACIÓN AL VIAJERO	1
	2.3. TRANSPORTE ESCOLAR Y LABORAL	1
	2.4. PITNA	2
	2.5. TRACASA	3
	2.6. OTROS	3

1. INTRODUCCIÓN

En este documento se detallan los trabajos realizados en la asistencia técnica al Servicio de Transportes de Gobierno de Navarra desde el 1 de enero al 30 de abril de 2021.

2. TRABAJOS REALIZADOS

2.1. CONSULTAS/ACTUALIZACIÓN GEOT

- Consultas realizadas por compañeros de la sección. Ejemplos:
 - Servicios que se dan los viernes laborables entre las 12:00-16:00h, con el fin de establecer los servicios mínimos a realizar en un día de huelga.
 - Servicios realizados por determinadas empresas en años/periodos concretos.
 - Líneas que dan servicio a determinadas localidades.
 - o Servicios que emplean determinadas paradas.
 - Análisis de las paradas en uso que tenemos registradas en Vitoria-Gasteiz, tanto de interurbano como de escolar. Solicitado por el Ayuntamiento de Vitoria.
- Estimación y registro de los calendarios 2021. Envío de consultas concretas a Rakel. Análisis de casos particulares con Luis y Rakel. Estudio de documentación recibida referida a datos de ocupación.
- Estudio de las líneas interurbanas y escolares afectadas por diversas incidencias en carreteras.

2.2. WEB INFORMACIÓN AL VIAJERO

- Revisión de las nuevas versiones de NBUS PRE y Backend PRE. Detección de errores y revisión posterior.
- Comprobación del correcto funcionamiento de la nueva versión NBUS PRO y backend.
- Preparar documentación con posibles temas a implementar en la evolución de la Web.

2.3. TRANSPORTE ESCOLAR Y LABORAL

- Reunión con Arantza para enfocar trabajo a realizar por Jose Javier y nuevo enfoque en el reparto de tareas.
- Formación a Jose Javier (compañero actualmente responsable del análisis de las paradas de escolar).
- Supervisión de la información generada por Jose Javier. Reporto errores y desviaciones.
- Actualización shp con las nuevas paradas de escolar curso 2020-2021.

2.4. PITNA

- Reunión con Estela, Rakel y Luis para establecer los criterios para la determinación de las distancias entre localidades a tener en cuenta en:
 - el cálculo de tarifas
 - o el cálculo de costes.

Pamplona-Tafalla:

 Actualización de paradas, así como de los archivos y documentos afectados.

Concesión Pirineo:

Resolución consultas Jose.

Concesión Estella:

- Actualización de la información registrada en GeoT en base a los documentos facilitados por Rakel e Itziar.
- Generación de documentación solicitada por Rakel, Itziar y Estela, en los formatos establecidos, para el envío a Deloitte.
- Establecimiento de nombres definitivos para líneas e itinerarios en base a los requisitos de los sistemas de modernización y criterios establecidos en el Servicio. Reunión con Luis.
- Ajuste de los tiempos de los itinerarios Tierra Estella Bus para que el servicio pueda realizarse con 2 autobuses. Empleo de la funcionalidad de cálculos de GeoT para su comprobación.
- Cálculo del número de autobuses necesarios, tiempos/distancias en servicio, tiempos/distancias en vación y tiempos de espera empleando la herramienta de GeoT. Comprobación de cada una de las combinaciones a mano con diagramas para establecer el óptimo.
- Generación de tablas con los viales empleados en cada uno de los itinerarios. Determinar los nombres de las vías empleadas que actualmente están registradas como "Externas" en GeoT.
- Cálculo de distancias entre localidades necesarios para la definición de tarifas y costes. Revisión de la matriz de distancias resultante.

Concesión Tudela:

- Actualización de la información registrada en GeoT en base a los cambios establecidos por Rakel e Itziar. Actualización también de los tiempos de paso por parada de todos los servicios en base a los nuevos criterios establecidos para los tiempos de espera.
- Establecimiento de nombres definitivos para líneas e itinerarios en base a los requisitos de los sistemas de modernización y criterios establecidos en el Servicio. Reunión con Jesús y Luis.
- Elaboración de la documentación gráfica necesaria para presentar en el pliego.
- Generación de tablas con los viales empleados en cada uno de los itinerarios. Determinar los nombres de las vías empleadas que actualmente están registradas como "Externas" en GeoT.
- Cálculo del número de autobuses necesarios, tiempos/distancias en servicio, tiempos/distancias en vación y tiempos de espera empleando la herramienta de GeoT. Comprobación de cada una de las combinaciones a mano con diagramas para establecer el óptimo.
- Cálculo de distancias entre localidades necesarios para la definición de tarifas y costes. Revisión de la matriz de distancias resultante.

Concesión Alsasua:

- Actualización de la información registrada en GeoT en base a los documentos facilitados por Rakel y Miguel Ángel.
- Establecimiento de nombres definitivos para líneas e itinerarios en base a los requisitos de los sistemas de modernización y criterios establecidos en el Servicio. Reunión con Jesús y Luis.
- Cálculo de distancias entre localidades necesarios para la definición de tarifas y costes. Revisión de la matriz de distancias resultante.

2.5. TRACASA

- Traslado de errores que van surgiendo, revisión de modificaciones y validación de Addin instalados en PRE para su paso a PRO.
- Sucesivas reuniones telemáticas (llamadas en grupo, Skype) para la puesta en común de errores y/o avances.
- Análisis desviación en las distancias calculadas entre localidades con Network Analyst.

2.6. OTROS

- Revisión de paradas, marquesinas y datos solicitados por Jose.
- Asistencia a reunión (teleconferencia) mensual del Comité SITNA.
- Análisis de los fundamentos GTFS y de las posibilidades de exportar y reflejar las variables que determinan los servicios PITNA (enlaces, paradas a demanda, etc) atendiendo a los formatos existentes.
- Resolución de dudas a Berta Miranda, Directora General.

Firmado:



Marcos Iribas Latour

Responsable Área Proyectos y Desarrollos GIS



Tracasa Instrumental, S.L.
C.I.F. B71280689
[Cabárceno, 6 (31621) Sarriguren. Navarra, España]
948 194 888 / Fax 948 194 892



www.itracasa.es



info@itracasa.es

